canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

SEPTEMBRE 2009 **09_INT_250**

Dernière version avec annexes

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jacques-André Haury et consorts demandant au Conseil d'Etat son interprétation du devoir de réserve du personnel de l'Etat dans le contexte de l'Initiative pour une police unifiée et plus efficace

Rappel de l'interpellation

Le personnel de l'Etat de Vaud est soumis à ce qu'on nomme le "devoir de réserve", c'est-à-dire l'interdiction d'exprimer publiquement une opinion qui s'oppose à celle de sa hiérarchie ou du Conseil d'Etat. Ce devoir de réserve, qui ne figure pas expressis verbis dans la loi sur le personnel (Lpers) ou dans son règlement d'application, trouve néanmoins son ancrage dans l'article 50, alinéa 2 de la Lpers:

"Le collaborateur doit agir, en toutes circonstances, de manière professionnelle et conformément aux intérêts de l'Etat et du service public, dans le respect des normes en vigueur, des missions et des directives de son supérieur."

Quant au règlement d'application, son article 124 précise:

"Agit conformément aux intérêts de l'Etat, le collaborateur qui respecte ses devoirs de fidélité et de discrétion. (…)"

Si ces règles sont bien adaptées à la marche régulière de l'Etat, la situation deviendrait différente au moment où l'"initiative pour une police unifiée et plus efficace" serait soumise au peuple. En effet, pour que le peuple puisse se prononcer en toute connaissance de cause, il doit pouvoir entendre en cette matière comme en n'importe quelle autre l'avis et le témoignage des "experts" que sont les gens du terrain, c'est-à-dire les membres des corps de police eux-mêmes, qu'il s'agisse de corps cantonaux ou municipaux.

Mme la députée Béatrice Métraux vient de demander, dans une question orale, si le Comité d'initiative d'Artagnan aurait la possibilité d'inviter officiellement l'ensemble des députés à une présentation de leur initiative, question à laquelle le Conseil d'Etat vient de répondre de façon positive (Heure des questions, 12 mai 2009). Mais la question ne s'arrête pas là. La votation populaire sur une initiative est précédée d'une campagne, comportant des interviews, des débats publics, des prises de position écrites. Il est bien sûr hors de question que ne soient autorisés à s'exprimer que ceux qui sont

"alignés" sur la position du Conseil d'Etat. On pourrait imaginer que le silence soit imposé à l'ensemble de l'administration cantonale sur l'objet soumis à la votation. Cela signifierait alors que seuls les membres du Conseil d'Etat seraient autorisés à s'exprimer publiquement, et qu'ils ne pourraient même pas se faire accompagner par certains de leurs collaborateurs. Mais nos concitoyens comprendraient mal que ceux qui sont confrontés quotidiennement au fonctionnement et à l'engagement des forces de police ne soient pas autorisés à participer au débat public et que leur expérience ne puisse pas leur être directement accessible.

Nous jugerions plus conforme au fonctionnement démocratique l'octroi formel, à tout le personnel de l'Etat de Vaud, d'une liberté d'expression complète sur le sujet de l'"initiative pour une police unifiée et plus efficace" et sur la "Convention sur la réforme de l'organisation policière", pendant une période bien délimitée, correspondant à celle de la campagne précédant la votation.

De toutes manières, le Conseil d'Etat ne pourra pas octroyer ou refuser la liberté d'expression à ses employés de cas en cas et devra définir des règles claires et équitables, englobant autant les partisans que les adversaires des deux propositions mises en discussion. C'est le but de la présente interpellation.

Ne souhaite pas développer.

Réponse du Conseil d'Etat

I. Préambule

La situation évoquée par le député Haury constitue une première à l'Etat de Vaud. En effet, l'initiative d'Artagnan " pour une police unifiée et plus efficace " a été lancée en 2007 par un comité d'initiative composé de collaborateurs de la police cantonale pour aboutir le 30 mai de la même année avec 22'340 signatures. Le projet de réforme policière semblait alors au point mort et c'est dans le but de poursuivre le processus que les gendarmes ont lancé leur initiative.

Issus des élections du printemps 2007, le Conseil d'Etat et la nouvelle Cheffe du département de la sécurité et de l'environnement avaient alors deux possibilités pour reprendre ce dossier : soit soumettre d'emblée l'initiative d'Artagnan au vote populaire, soit reprendre les discussions avec les représentants des communes afin de dégager une solution plus consensuelle. C'est cette deuxième voie – répondant également à la motion de la députée Aubert pour une police coordonnée - que le gouvernement a privilégiée en confiant à la Plate-forme Canton-Communes le soin de trouver un compromis entre la situation actuelle et la police unique prévue par l'initiative.

Les travaux de cette Plate-forme ont abouti en décembre 2008 à une " Convention sur la réforme de l'organisation policière ". Le 20 mars 2009, le Conseil d'Etat a décidé de soumettre au Grand Conseil un EMPD par lequel il lui demandait l'autorisation de ratifier cette Convention et de soumettre l'initiative d'Artagnan en votation populaire avec un préavis négatif. En décembre 2008, cette Convention avait reçu l'approbation de plus de 80% des communes qui s'étaient exprimées (66%).

Suite à cette décision, la question de la marge de manœuvre laissée aux initiants et plus globalement aux policiers cantonaux lors de débats ou de la campagne de votation s'est rapidement posée sous deux angles principaux :

1. le devoir de loyauté des collaborateurs de la police cantonale à l'égard de leur employeur (l'Etat de Vaud) et,

2. l'application du devoir de réserve des policiers cantonaux dans le débat démocratique, leur solution (d'Artagnan) n'étant pas celle retenue par le Conseil d'Etat qui soutient la Convention.

La définition de règles de fonctionnement, demandée par les syndicats de la police cantonale, est devenue d'autant plus urgente lorsque des groupes politiques du Grand Conseil ont souhaité pouvoir entendre les membres du comité d'initiative, en parallèle aux présentations faites par la conseillère

d’Etat et le chef de projet.

II. Définition d’un cadre général réciproque pour les interventions

Sous l’égide du Chancelier, un groupe de travail s’est constitué fin mars afin de définir des règles générales de parole et de comportement. Il était notamment composé de représentants des deux syndicats de la police cantonale (Association Professionnelle des Gendarmes Vaudois et Syndicat de la Sûreté Vaudoise), du secrétaire général du DSE, du Commandant a.i de la police cantonale et d’un collaborateur du SJL.

Dans ses réflexions, le groupe a rapidement admis et tenu compte des éléments suivants :

• aller au-delà des avis juridiques divergents sur la liberté d’expression des policiers cantonaux dans ce contexte précis,

• privilégier plutôt une approche pragmatique et basée sur le respect du débat démocratique,

• tenir compte de l’attitude et la marge de manœuvre laissées aux policiers municipaux,

• introduire un statut particulier pour les officiers de la police cantonale, leur niveau hiérarchique impliquant une application plus stricte du devoir de réserve,

• suivant la même logique, ne pas autoriser le Commandant a.i de la police cantonale ni les chefs de corps à prendre part aux débats,

• déterminer une nouvelle politique " d’autorisation de parole " en dehors de la ligne hiérarchique habituelle, afin que la cheffe du DSE ne soit pas juge et partie.

Le document issu de ces réflexions (annexe 1), approuvé fin mai par les représentants des syndicats, le Chancelier et le secrétaire général du DSE, pose des principes généraux qui engagent réciproquement les deux parties.

Il décline deux principes fondamentaux :

1. le respect d’un débat démocratique, les députés et les citoyens devant être équitablement informés des deux systèmes sécuritaires en discussion (Convention ou initiative d’Artagnan),
2. le respect de la liberté d’expression, en particulier l’équité du droit à la parole entre les deux parties.

Ce document a ainsi valeur d’engagement réciproque entre les membres du Conseil d’Etat amenés à défendre l’EMPD, le chef de projet de la réforme policière et les collaborateurs de la police cantonale.

En plus des principes généraux, certaines règles de base ont été posées : ainsi, les policiers cantonaux ne peuvent pas, par exemple, faire campagne en uniforme, ni s’exprimer au nom du service " police cantonale ", ni appliquer des badges ou banderoles sur les véhicules, ceci pour éviter toute confusion. Il s’agit là de faire une distinction claire entre l’entité police cantonale, service de l’Etat, qui doit fidélité et loyauté à son employeur et l’ensemble des collaborateurs qui la composent et qui peuvent exprimer un avis différent. Ces principes ont du reste déjà été posés lors de la campagne pour la récolte des signatures de l’initiative d’Artagnan.

La situation étant inédite, les règles fixées dans ce document sont suffisamment souples pour pouvoir intégrer des modifications en fonction du contexte. La menace de sanctions a ainsi été levée au profit d’une relation de confiance et d’un contact personnel continu permettant des conseils et des adaptations immédiates. In fine, il reviendra au Chancelier de prendre position lorsqu’elles ne peuvent être tranchées au niveau inférieur. De même, c’est au Chancelier de prendre position lorsqu'il s'agit d’autoriser les officiers de la police cantonale à s’exprimer (voir document annexe 2).

III. Conclusion

Le Conseil d’Etat fait confiance aux collaborateurs de la police cantonale ; il part de l’idée que les policiers sauront respecter les règles du jeu et faire la distinction entre l’entité à laquelle ils appartiennent et leur avis personnel.

Il s’engage lui aussi à respecter les valeurs et les règles contenues dans ce document afin que le débat sur l’avenir sécuritaire du canton soit loyal, équitable, respectueux et permette à la population d’obtenir toutes les informations nécessaires pour se faire une opinion la plus objective possible.

Le Conseil d’Etat ne saurait toutefois suivre le vœu exprimé par le député Haury de laisser une liberté d’expression complète à tous les collaborateurs de l’ACV. Le devoir de loyauté qui lie tout spécialement les policiers cantonaux à l’Etat implique la définition et le respect mutuel d’un cadre général. Le document accepté de part et d’autre offre une réelle ouverture pour que les collaborateurs de la police cantonale qui souhaitent s’engager dans la campagne puissent le faire sans crainte ni restriction majeure, excepté les officiers et les cadres supérieurs pour les raisons déjà évoquées.
Le Conseil d’Etat a par contre renoncé à établir une distinction entre les policiers membres du Comité d’initiative et les autres policiers cantonaux. Il répond ainsi à l’un des vœux du député Haury en permettant aux "experts que sont les gens du terrain" de prendre également part à la campagne d’information.

Le Conseil d’Etat ne pouvant pas influer sur l’attitude des autorités communales ni sur celle des polices municipales, il ne peut que les encourager à respecter elles aussi les valeurs contenues dans ce document afin que la campagne apporte aux citoyens des informations utiles et crédibles plutôt que des " règlements de compte " ou des attaques personnelles. Il tient à ce que le débat reste concentré sur l’avenir sécuritaire du canton qui constitue en enjeu majeur pour les citoyennes et les citoyens.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 septembre 2009.

Le président :	Le chancelier :
P. Broulis	*V. Grandjean*

Campagne sur la réforme sécuritaire d'Artagnan- Convention
Cadre général réciproque pour les interventions.

Ce cadre général, défini sous l'égide du Chancelier, concerne les collaborateurs de l'ACV et les Conseillers d'Etat appelés à prendre part à la campagne sur la réforme sécuritaire.

1) Valeurs générales réciproques :

- Respect de la liberté d'expression
- Respect du débat démocratique et du débat d'idées
- Campagne digne et de bonne foi
- Information équitable du député et du citoyen afin qu'ils puissent faire un choix raisonné
- Pas d'attaques personnelles
- Engagement du Conseil d'Etat à défendre la police cantonale en tant qu'entité / service de l'Etat si elle est critiquée ou attaquée sur la base de faits erronés.

2) Règles de base :

- Les policiers ne peuvent pas faire campagne en uniforme
- Les policiers ne peuvent pas utiliser leurs heures de travail ni les moyens logistiques de la police cantonale pour la campagne
- En principe, pas de débat entre la Cheffe DSE et un collaborateur de la Police cantonale, pour autant que cette règle n'évince pas les représentants du comité d'initiative à l'avantage de la cheffe du DSE.
- Les partisans de la Convention comme ceux de d'Artagnan s'engagent à ne pas exercer de pression sur les média
- Pas d'action de zèle au profit du modèle (banderoles sur le lieu de travail ou badges sur véhicules ou uniforme)
- Les policiers ne peuvent pas engager le service en tant qu'entité par leurs propos
- Pas d'utilisation opportuniste d'évènements ponctuels comme argumentation pour autant que la règle soit respectée par les communes.
- Pas d'attaque personnelle, pas de propos outrancier, pas d'intervention anonyme dans les médias.

Proposition :

Il est admis dans les valeurs (pt 1) que la campagne doit permettre au Grand Conseil voire au citoyen de se faire une opinion objective sur les deux systèmes proposés. Pour cela, il est indispensable que les défenseurs de d'Artagnan et les défenseurs de la Convention aient le même droit à la parole.

Partant du constat que l'Etat ne pourra pas imposer ses règles aux communes et que des déséquilibres / débordements sont à prévoir, il est proposé d'établir un cadre dans lequel les policiers cantonaux peuvent s'exprimer sans distinction entre initiants, membres des syndicats et policiers (exception faite des officiers).

Le cadre :

Les collaborateurs de la police cantonale sont autorisés à s'exprimer dans le cadre suivant en plus des valeurs pt 1 et des règles de base pt 2, ceci pour autant que les adversaires de D'ARTAGNAN adoptent un comportement similaire :

- Rappeler en tout temps qu'ils s'expriment en leur nom ou en tant que membre du comité d'initiative afin d'éviter de laisser penser qu'ils parlent au nom de la police cantonale en tant qu'entité/service de l'Etat. *(Des formulations comme « la majorité des collaborateurs de la police soutiennent la police unique » sont admises).*

- Possibilité de participer à des débats, des demandes spéciales etc… dans le respect de la règle ci-dessus.

- Aucun propos pouvant porter atteinte à la crédibilité de la police cantonale ou de l'Etat

- Pas d'intervention des cadres supérieurs de la polcant (cdt ai, son remplaçant et chefs de corps / leurs remplaçants), ni des porte-parole

- Pas d'attaque personnelle, pas de propos outrancier

- Les interventions se situent au niveau d'un choix sécuritaire pour le canton et non de l'opposition / polémique entre le Conseil d'Etat et la police cantonale et sans propos agressifs contre les communes et policiers municipaux

- Les interventions apportent des arguments et non un jugement de valeur global

- En cas de demande spontanée d'un citoyen à un policier en service : il peut donner son avis à titre personnel et sans porter atteinte à la crédibilité de son employeur

- Concernant les officiers ; se référer à la note du Cdt ai F. Vuilleumier.

Ces règles impliquent que chacun des différents corps de la police cantonale désigne 3 ou 4 collaborateurs bien informés sur les deux solutions afin qu'ils puissent participer à des débats, répondre à des interviews etc en apportant une information crédible.

Il est proposé d'avancer dans cette campagne de manière pragmatique : les règles constituent un référence de base mais dans la pratique, elles ne peuvent pas tout prévoir. L'idée serait d'avancer sur la confiance : lorsqu'une question se pose ou qu'un problème est apparu, un contact téléphonique est immédiatement pris avec la DDC-DSE et si elle ne peut pas y répondre seule, elle contacte le chancelier qui se détermine. Il n'y aurait ainsi pas de sanction mais un contact direct afin d'anticiper un problème ou de le corriger immédiatement.

Ce document est accepté tacitement d'une part par le Chancelier et le Secrétaire général du DSE et d'autre part par les présidents du SSV et de l'APGV.
Lausanne, le 28 mai 2009

Devoir de réserve - Communication par les officiers de la Police cantonale sur la réforme policière et l'initiative pour une police unique

1. Communication planifiée

Elle concerne les conférences, débats, interviews, contributions écrites, etc. pour lesquels l'officier serait sollicité en vue de donner sa position sur le débat en cours au sujet de l'avenir de l'organisation policière du canton.

- L'officier sollicité pour ce type de communication renvoie son interlocuteur aux officiers porte-parole désignés.
- Le Chancelier d'Etat prend position dans chaque cas sur l'autorisation pour l'officier porte-parole désigné de délivrer ce type de communication.
- Dans la mesure du possible, les officiers déterminent une unité de langage et une discipline de parole. Il n'est pas question d'avoir pour propos la critique unilatérale du projet du Conseil d'Etat. L'idée première est de mettre en avant le concept de police unique, de soutenir ce projet en priorité, tout en n'excluant pas d'avoir à comparer les deux concepts sur le plan technique, notamment pour répondre à des questions.

2. Communication spontanée

L'officier peut être sollicité pour se prononcer sur ces questions alors qu'il participe à une rencontre pour d'autres motifs. Il s'agit de distinguer la situation en fonction du contexte.

- En petit comité, l'officier peut faire état de son avis personnel.
- Devant une assemblée, si un interlocuteur profite de la présence de l'officier pour obtenir son avis sur la réforme policière, l'officier fait valoir son devoir de réserve, en exposant qu'il ne souhaite pas entrer en matière sur un sujet le mettant en porte-à-faux entre sa fonction de représentant de l'Etat et son opinion personnelle. Est réservée la réplique nécessaire lors d'une mise en cause injustifiée basée sur des faits erronés.

Les mêmes règles s'appliquent aux chefs de corps, étant cependant entendu qu'ils ne peuvent pas participer à des débats, et aux chefs de postes de Gendarmerie.